

El Acuerdo de Escazú y las políticas ambientales del Estado boliviano: el compromiso de acceso a información ambiental

The Escazú Agreement and the Environmental Policies of the Bolivian State: A Commitment to Access to Environmental Information

Marco Antonio Gandarillas¹

Resumen

El artículo tiene como objetivo examinar las políticas ambientales de Bolivia en relación con el acceso a la información ambiental, siguiendo los estándares internacionales de la CEPAL de 2016. Se busca identificar las características de estas políticas en el contexto del Acuerdo de Escazú, priorizando el derecho al acceso a información ambiental. El estudio distingue entre políticas ambientales y sus instrumentos, considerando que las políticas se reflejan en declaraciones de autoridades nacionales y sectoriales, mientras que los instrumentos incluyen elementos legales, estructuras organizativas y procedimientos operativos. Se analizarán tanto las políticas como los instrumentos relacionados con el acceso a la información ambiental en Bolivia.

Palabras clave: Bolivia, Escazú, información ambiental, políticas ambientales.

1 Sociólogo, investigador en temas de medio ambiente y actividades extractivas en Bolivia. mgandarillasgonzales@gmail.com

Abstract

The article aims to examine Bolivia's environmental policies in relation to access to environmental information, following ECLAC's 2016 international standards. It seeks to identify the characteristics of these policies in the context of the Escazú Agreement, prioritizing the right to access environmental information. The paper distinguishes between environmental policies and their instruments, considering that policies are reflected in declarations of national and sectoral authorities, while instruments include legal elements, organizational structures, and operational procedures. Both policies and instruments related to access to environmental information in Bolivia will be analyzed.

Keywords: *Bolivia, Escazú, environmental information, environmental policies.*

Introducción

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) entró en vigor el 22 de abril de 2021². Bolivia fue uno de los primeros Estados que firmó el Acuerdo el 2 de noviembre de 2018 y lo ratificó el 26 de septiembre de 2019. Hasta el presente, el Estado boliviano es uno de los 15 Estados que son parte del Acuerdo, al que todavía no se adhieren diez países, como Brasil que es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo o Costa Rica que tiene una reconocida práctica ambientalista.

El Acuerdo de Escazú es el único acuerdo vinculante emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012, el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales³. La ratificación de

2 El Acuerdo puede consultarse en CEPAL 2022 y en el siguiente enlace: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content#:~:text=Su%20objetivo%20es%20garantizar%20el,estos%20derechos%20hay%20sido%20vulnerados.>

3 Véase documentación en [https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos.](https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos)

Escazú por el Estado boliviano es parte de una tradición del país de formar parte de acuerdos internacionales ambientales. En las últimas décadas, en las que proliferaron los acuerdos en esta materia, el Estado boliviano ha jugado un rol vanguardista en asuntos ambientales no sólo ratificando acuerdos internacionales sino también promoviendo derechos ambientales y de la Madre Tierra (Romero-Muñoz *et al.*, 2019).

En el presente artículo analizaremos las políticas ambientales del Estado boliviano respecto al acceso a información ambiental en el contexto de los compromisos y estándares del Acuerdo de Escazú, en tanto acuerdo internacional vinculante. Para ello tomaremos en cuenta los estándares internacionales compilados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2016). La pregunta que guía este trabajo es ¿Cuáles son las características de las políticas ambientales de Bolivia respecto al derecho de acceso a información ambiental que es el primer pilar del Acuerdo de Escazú?

Siguiendo el trabajo de Charpentier e Hidalgo (1999), consideramos la categoría de políticas ambientales en forma complementaria a la de instrumentos de política. En el primer caso “La política se expresa en documentos o declaraciones provenientes de autoridades nacionales (el presidente de la República, el Congreso) y sectoriales (los ministerios, las instituciones autónomas). Algunas veces una política puede tener efectos en forma inmediata y directa, pero generalmente necesita de un instrumento que actúa por medio de una estructura organizativa y un conjunto de mecanismos operativos” (1999: 12-13). En el segundo caso, los instrumentos de política son los medios utilizados para llevar la declaración de la política a la práctica. Dicho de otra manera, estos tienen por objetivo relacionar el propósito de una política con los efectos que se buscan obtener en la práctica. Puede comprender un dispositivo legal (sea esta una ley, norma o decreto) que establece obligaciones, derechos, recompensas y penalidades asociadas a su cumplimiento.

Los instrumentos de política también cuentan con una estructura organizativa que se ocupa de ejecutar la política. Usualmente, son instituciones existentes o nuevos mencionados como el “*hardware* de una estructura organizativa” (*ibid.*:14). Asimismo, cuentan con procedimientos

administrativos y técnicos que detallan los pasos que se deben seguir para llevar a la práctica la política, denominados como “[...] el *software* de una estructura organizativa” (*ibid.*:14). En nuestro análisis tomaremos en cuenta las políticas y los instrumentos de política ambientales relacionados con el acceso a información ambiental.

La preeminencia del *soft law* en las políticas ambientales del Estado boliviano

En los últimos 30 años, desde el momento en el que es posible identificar políticas ambientales manifiestas del Estado boliviano, estas políticas han seguido dos tendencias principales. La primera consiste en un rol pasivo en el que el Estado boliviano adopta, en sus políticas, las tendencias internacionales expresadas en tratados y convenios relacionados con derechos ambientales. En este campo se encuentra, por ejemplo, la primera ley ambiental nacional (Ley 1333 del Medio Ambiente de 1992) que es el resultado de los compromisos del Estado en el contexto de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro⁴. Esta tendencia se alinea con la etapa de gobiernos de la democracia pactada MIR-ADN-MNR⁵ entre 1992 y 2005. De allí que, por ejemplo, para Vargas Ballester (2019), la concepción boliviana del desarrollo sostenible partió de las bases conceptuales del documento de Naciones Unidas “Nuestro Futuro Común” y de la Cumbre de la Tierra.

La otra tendencia tiene que ver con un rol activo del Estado boliviano que busca influir en la agenda internacional de la Organización de Naciones Unidas (ONU) promoviendo la adopción de nuevos derechos ambientales y de la Madre Tierra. En el plano interno, además del cambio constitucional,

4 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la Cumbre para la Tierra, se realizó en Río de Janeiro Brasil del 3 al 14 de junio de 1992. Es una de las conferencias internacionales más importantes sobre el medio ambiente cuyos resultados más destacados son la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que establece un conjunto de principios en los que definen derechos civiles y obligaciones de los Estados en relación con el medio ambiente.

5 Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

el Estado promueve un nuevo marco legal ambiental con nuevas normas como la Ley de Derechos de la Madre Tierra (Ley 071 de 2010). Esta tendencia tiene al frente del Estado al Movimiento al Socialismo (MAS) y su autodenominado *proceso de cambio*, entre 2006 y la actualidad. Para Andrade (2015), la llegada de nuevos actores al control del Estado en Bolivia explicaría la construcción de una suerte de macro ideología con fuertes tonos ambientales, como el Vivir Bien promovido del MAS.

Tabla 1
Acuerdos internacionales ambientales de los que forma parte el Estado Plurinacional de Bolivia

Convenio Internacional	Fecha de Adhesión
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	6/7/1979
Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)	3/10/1994
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	3/10/1994
El protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono	3/10/1994
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	3/10/1994
Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África	1/08/1996
Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación	15/11/1996
Protocolo de Kyoto [De la Convención Marco sobre el Cambio Climático]	30/11/1999
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica	22/4/2002
Convención sobre la conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres	1/3/2003
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	3/6/2003
Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional	18/12/2003
Convenio de Minamata sobre el Mercurio	26/1/2016
Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura	5/9/2016
Acuerdo de París [de la Convención Marco sobre el Cambio Climático]	5/10/2016
Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica	6/10/2016
Acuerdo de Escazú	26/9/2019

Fuente: CEPAL. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe.

Desde 1979 hasta 2019, Bolivia se ha adherido a 17 convenios ambientales internacionales. La mayor parte (11) de ellos se dieron en el periodo de la democracia pactada, y cinco se durante el *proceso de cambio*. Bolivia es, junto con Ecuador y Uruguay, uno de los países latinoamericanos adherido al mayor número de acuerdos ambientales internacionales, sólo después de Perú, que se adhirió a 18 convenios.

En ambos contextos, durante la democracia pactada y el proceso de cambio, el Estado boliviano ha asumido una ideología de protección ambiental vanguardista vinculada a conceptos como el desarrollo sostenible, sustentable y la protección de la Madre Tierra (Gandarillas, 2018). Sin embargo, las instituciones sectoriales arrastran limitaciones para trasladar estos conceptos a las políticas e instrumentos de política ambiental.

El estudio de Escobari *et al.* (2004) identifica tres limitaciones principales de la gestión ambiental del país:

- i) Poca claridad funcional, que consiste en que la normativa vigente no asigna claramente las distintas funciones de gestión ambiental a los diferentes niveles (municipal, departamental y nacional) de las instituciones públicas, o asigna funciones meramente enunciativas, tuiciones ambiguas y repetitivas que conllevan una confusión en los roles o deficiencias en la implementación de mecanismos de prevención y control ambiental;
- ii) Debilidad institucional, que se caracteriza por deficiencias de formación y disponibilidad de recursos económicos y humanos en las instituciones ambientales para cumplir con la legislación ambiental vigente y para controlar sectores responsables de la mayor contaminación ambiental que operan en lugares con poca o nula presencia de estas instituciones;
- iii) Elevadas exigencias, complejidad y rigor en las normas vigentes, en este caso se trata del desequilibrio entre los requerimientos técnicos y procedimentales establecidos en las normas ambientales y las capacidades efectivas de las instituciones lo que conduce a que la normativa sea ignorada o aplicada deficientemente (2004: 20-21).

Las limitaciones de la gestión ambiental de Bolivia expresan desajustes entre los compromisos ambientales internacionales vanguardistas y la precaria realidad de la gestión ambiental. A esta lectura se debe añadir otra relacionada con el lugar que ocupan las normas e instituciones ambientales en la estructura institucional del Estado boliviano.

El trabajo de Campanini y Gandarillas (2017) muestra que desde fines del siglo XX las instituciones y normativas de protección del medio ambiente han tenido un rango inferior y subordinado a las actividades extractivas, por ejemplo, la minería, y que esta actividad se beneficia de un cuerpo normativo que le brinda acceso preferente a otros recursos naturales como el suelo y el agua. De modo que, recursos vitales como el agua, que son habitualmente contaminados por las actividades mineras, se rigen por un marco normativo que los convierte en recursos accesorios y de libre disponibilidad para la minería.

La nueva Constitución Política del Estado de 2010 mantuvo y consolidó esta situación en la medida en que sus disposiciones respecto a las actividades extractivas consolidan la relación de dependencia y accesoria del medio ambiente y los recursos naturales respecto de las actividades extractivas (Gandarillas, 2010).

Un ejemplo muy significativo de la forma en la que la Constitución Política del Estado (CPE) de 2010 operó en un sentido contrario a la protección ambiental es el cambio que introdujo en la definición de áreas protegidas. Mientras que en la Ley N° 1333 las áreas protegidas constituyen áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales y tienen “[...] el propósito de *proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país*” (Artículos 60-61, énfasis propio). En la CPE las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país y “cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas *para el desarrollo sustentable*” (Artículo 385, énfasis propio). En la nueva definición introducida por la CPE, el propósito de las áreas protegidas deja de ser la

protección y preservación ambiental para cumplir funciones ambientales y económicas para el desarrollo.

Este cambio constitucional ha tenido importantes efectos normativos y prácticos. En el plano normativo, la Ley Minera No 350 de 2014, dispone que “los actores productivos mineros podrán realizar actividades mineras en áreas protegidas y forestales” (Artículo 220). Posteriormente, se promulgaron una serie de Decretos Supremos (como el Decreto Supremo 2366 de 2015) que autorizan operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos dentro de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

La CPE tiene una serie de previsiones de protección ambiental y, en tal sentido, define que uno de los “fines y funciones esenciales” del Estado es la “conservación del medio ambiente” (Artículo 9) y que “todas las formas de organización económica tienen la obligación de proteger el medio ambiente” (Artículo 312). Sin embargo, durante el *proceso de cambio*, las principales instituciones ambientales han continuado perdiendo competencias o capacidad institucional para cumplir sus objetivos.

Por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua ha dejado de ser la autoridad ambiental líder de los procesos de gestión ambiental en los sectores de hidrocarburos y minería, dos de los más importantes sectores con impactos ambientales del país. A través de una serie de reestructuraciones competenciales, se introdujo la figura de la Autoridad Sectorial Competente, para que los asuntos ambientales de los hidrocarburos y la minería queden bajo la competencia de los Ministerios de Hidrocarburos y Minería, dejando de lado a la Autoridad Ambiental Competente, que es parte el Ministerio de Agua y Medio Ambiente (Gandarillas, 2018).

Sumado a lo anterior, los sistemas de fiscalización y control ambiental en terreno se han debilitado, en el *proceso de cambio*, hasta el punto de desaparecer. Las entidades encargadas de la fiscalización y el control ambiental no cuentan con recursos o no tienen dependencias en terreno, en las zonas donde operan actores económicos con significativos impactos ambientales (ADHMA, 2019).

Por ejemplo, 85% de las cooperativas mineras, que son el principal sector minero del país, operan sin licencia ambiental. Asimismo, los actores agropecuarios, como los grandes y medianos productores de oleaginosas,

no están sujetos a ningún sistema de control ambiental a pesar de que su ciclo productivo tiene considerables y duraderos impactos ambientales como la deforestación y el uso de contaminantes orgánicos persistentes (ADHMA, 2019).

Los desajustes entre la discursividad ambientalista estatal boliviana y los magros desempeños ambientales fácticos parecen estar enraizados, como sugieren varios estudios (Gudynas, 2015; Gandarillas, 2018; Campanini, Gandarillas, y Gudynas, 2020), en la preeminencia de las políticas de fomento extractivista sobre las políticas ambientales. Nuñez del Prado (2015) apunta que el concepto de Vivir Bien y cuidado de la Madre Tierra fue solo una teoría, mientras que en la práctica se promovió un modelo de desarrollismo y extractivismo.

Esta preeminencia del desarrollismo/extractivismo se expresa, por ejemplo, en que las políticas de inversión económica extractivistas se ejercen de forma preferente a otras políticas de protección social y ambiental (Gandarillas, 2018). Dicho de otra forma, las políticas ambientales están sujetas a las prioridades económicas y se ejercen siempre que no impidan el cumplimiento de las metas de las políticas económicas extractivistas.

Andrade (2015) plantea que las reglas que regulan las industrias extractivas se enfocan en aspectos como el acceso a los recursos naturales y la captura y distribución estatal de las rentas extractivas, a las que denomina como el núcleo de la gobernanza de los recursos naturales. Sin embargo, aunque la perspectiva ambiental sea esencial, las reglas del manejo de costos ambientales y sociales asociados a la explotación de los recursos son cuestiones secundarias respecto del corazón del funcionamiento de los Estados rentistas.

De este modo, es posible advertir que la mayoría de los compromisos ambientales internacionales que el Estado boliviano suscribe y ratifica son de carácter voluntario, carecen o tienen débiles mecanismos de seguimiento e implementación y, por lo general, se agrupan dentro de los instrumentos de derecho blando o *soft law*. Como señala Nava Escudero (2016), en el régimen internacional de protección del ambiente, varios acuerdos vinculantes tienen un “alto contenido de normas que carecen de obligatoriedad; esto es, normas de *soft law*” (2016: 99).

La idea de *soft law* hace referencia a la existencia de fenómenos jurídicos sin fuerza vinculante, aunque con efectos o relevancia jurídicos. “Ello supone la existencia de una normatividad relativa en el sistema internacional [...]” (del Toro Huerta, 2006: 519). Asimismo, el término *soft law* hace referencia a “[...] aquellos instrumentos cuya juricidad o fuerza vinculante es ambigua o se cuestiona [...]” (Chicharro, s.f.: 12). Es decir, que no imponen obligaciones exigibles a las partes y que podrían entenderse más como compromisos. Siguiendo esta argumentación, “[...] para que un instrumento sea calificado de *soft law* deben concurrir los siguientes presupuestos: que se formule en términos no obligatorios de acuerdo a los procesos tradicionales de creación del derecho; que contenga términos vagos e imprecisos; que proceda de órganos carentes de autoridad para dictar normas internacionales; que esté dirigido a actores no estatales; que sea ajeno a cualquier teoría de la responsabilidad; que se base exclusivamente en la adhesión voluntaria y no existan mecanismos para su exigibilidad” (*ibid.*: 12). En este sentido, se aclara que no se precisa la concurrencia de todos los elementos señalados en un mismo instrumento, aunque los dos últimos, referidos a inexistencia de mecanismo para su exigibilidad y, por tanto, este dissociado de la idea de responsabilidad, son imprescindibles para caracterizar un *soft law*. Por otro lado, el *hard law* se revela “[...] cuando un instrumento es jurídicamente exigible y su cumplimiento de lugar a responsabilidad [...] del infractor” (*ibid.*: 13).

Aunque las expresiones *soft* y *hard law* provienen y se tratan con preferencia en el ámbito del derecho internacional, consideramos que su uso es apropiado en este análisis porque las políticas y los instrumentos de política ambiental bolivianos (como la Ley N° 1333 y otras sectoriales) no solo están inspiradas por el derecho ambiental internacional y los acuerdos ambientales internacionales, sino que tienden a expresarlos. Lo que constituye un patrón que se observa en las políticas ambientales de otros países latinoamericanos como Ecuador (Cedeño Meza y Erazo Chávez, 2021).

El Estado boliviano destaca por su predisposición a suscribir o promover acuerdos internacionales en materia ambiental, pero también destaca porque hace muy poco para implementarlos. Andrade (2015) considera que los Estados rentistas tienden a realizar esfuerzos insuficientes para alcanzar

el objetivo de una gobernanza ambiental sustentable; asimismo, apela a la idea de “ensoñaciones políticas”, para dar cuenta de la dimensión imaginativa de la gobernanza ambiental en este tipo de Estados en los que las declaraciones de cambios radicales contenidas en documentos oficiales de los gobiernos son “evidencia del tipo de gobernanza que se intentó crear y las posibilidades que esta abriría” (2015: 146), antes que hechos plausibles en las políticas ambientales.

En el mismo sentido, Gandarillas (2022) reflexiona al destacar que las políticas ambientales del Estado boliviano, y en particular en el gobierno del MAS, destacan por la primacía de los símbolos del desempeño sobre el desempeño real. Esto explica, por ejemplo, fenómenos como el “*branding pachamamista*” del gobierno boliviano que promueve Cumbres y Declaraciones orientadas a audiencias internacionales para promocionar una imagen de liderazgo en la defensa de la naturaleza, sin que pueda dar cuenta de avances concretos en estas cuestiones en el país.

Las políticas ambientales del Estado boliviano respecto al acceso a información ambiental

A diferencia de otros acuerdos ambientales internacionales, el Acuerdo de Escazú tiene carácter vinculante, un conjunto de órganos de aplicación (Conferencia de Partes, Mesa Directiva y Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento⁶) y un conjunto de instrumentos y estándares para su implementación (CEPAL, 2016). En este contexto, los Estados Parte del

6 La Conferencia de partes es el máximo órgano deliberativo y de decisión del Acuerdo de Escazú. Está compuesta por todos los Estados-partes y cuenta con participación del público. Entre sus funciones está examinar y fomentar la aplicación y efectividad del Acuerdo. La Mesa Directiva está compuesta por una presidencia y cuatro vicepresidencias, elegidas por la Conferencia de las Partes. Está integrada, además, por una de las personas representantes electas del público, con voz, pero sin voto. El Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento es un órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes y su objeto es promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del Acuerdo. Es un órgano de carácter consultivo que se rige por sus reglas de composición y funcionamiento. Al respecto véase <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu/organos>

Acuerdo deben formular sus propias hojas de ruta considerando una línea de base del marco normativo y acciones o prácticas nacionales vinculadas con el Acuerdo de Escazú; un Mapa de actores; el estado de la Gobernanza para la implementación del Acuerdo; y la implementación de acciones prioritarias (CEPAL y Gobierno del Ecuador, 2023).

Para la CEPAL (2016) los derechos reconocidos en el Acuerdo de Escazú están “encuadrados dentro de la categoría de derechos civiles y políticos”. De esta forma se encuentran regulados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, Artículos 19, 25 y 2.3, y 14, respectivamente), por lo que los Estados están obligados a respetar y garantizar sus disposiciones con carácter inmediato y en condiciones de igualdad y no discriminación (Artículo 2 del PIDCP). Esta protección especial brindada por el derecho internacional de los derechos humanos deriva de su carácter esencial para la vida democrática y de su condición como catalizadores para la realización de otros derechos, pues resultan indispensables para lograr una buena gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas, y una gestión pública inclusiva y participativa:

[estos derechos] posibilitan el logro de otros derechos enmarcados en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, como en el caso del derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, al agua o al disfrute de un medio ambiente sano (*ibid.*: 23).

Esto significa que la aplicación de este Acuerdo no depende de la capacidad financiera de los Estados Parte y su aplicación no está sujeta a la progresividad.

En particular, el derecho de acceso a información como derecho humano está considerado en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en el Artículo 19 destaca el derecho de todo individuo a buscar, recibir y difundir informaciones. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 34, sobre la libertad de opinión y libertad de expresión (párrafos 18 y 19), señala el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Esta Observación General

establece principios para dar efecto al derecho de acceso a la información. Por ejemplo, establece que los Estados deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público; hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información; poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo, leyes sobre la libertad de información. Asimismo, deberían exponer las razones de cualquier denegación del acceso a la información. Finalmente, se debería contar con dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta⁷.

El derecho de acceso a información en el Acuerdo de Escazú se inspira en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 que señala:

[...] toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades [...] los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

La Ley de Medio Ambiente de Bolivia (N° 1333 de 1992) se inspiró en dicha declaración, sin embargo, el Sistema Nacional de Información Ambiental que establece esta norma (Artículos 15 y 16) no tiene ninguna disposición respecto al acceso a la información ambiental.

El objetivo del Acuerdo de Escazú “[...] es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental [...]” (Artículo 1). La “información ambiental” se define como:

[...] cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los

7 Comité de Derechos Humanos, “Observación General, No 34. Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión” (CCPR/C/GC/34), párrafo 18, 2011.

recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales (Artículo 2, inciso c).

El derecho de acceso a información ambiental obliga a las “autoridades competentes”⁸ a responder al “público”⁹ y garantizar la transparencia pasiva y activa para el acceso a dicha información.

El derecho de acceso a la información ambiental del Acuerdo de Escazú incluye:

- a) La accesibilidad de la información ambiental que incluye solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita (Artículo 5, inciso 2 a), ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho (Artículo 5, inciso 2 c) y que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta (Artículo 5, inciso 4)
- b) La denegación del acceso a información ambiental deberá estar establecida en un régimen de excepción de la legislación nacional; cuando un estado no posea un régimen de excepciones podrá aplicar ciertas excepciones mencionadas en el acuerdo¹⁰ y los motivos de denegación

8 Para efectos de este tratado son autoridades competentes “toda institución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y, cuando corresponda, a las organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados” (Artículo 2, inciso b).

9 El público “se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte” (Artículo 2, inciso d).

10 Las excepciones son: a) cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida,

- deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados (Artículo 5, inciso 5 y 6)
- c) Las condiciones aplicables para la entrega de información ambiental que implica que las autoridades competentes entregarán la información en un formato asequible, en la máxima celeridad posible y deberá informarse si esa información no está en su poder y asegurar que sea comunicada la autoridad responsable de su custodia y ser entregada sin costo o solo aplicarse los costos de reproducción y envío (Artículo 5, inciso 11 al 17)
- d) Los mecanismos de revisión independiente que implican que cada parte establecerá o designará uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información (Artículo 5, inciso 18). Además, el Acuerdo de Escazú desarrolla un marco para la generación y divulgación de información ambiental (Artículo 6).

Tabla 2
Políticas de Bolivia en relación con el derecho de acceso a información ambiental del Acuerdo de Escazú

Política	Accesibilidad	Denegación del acceso	Condiciones para la entrega	Mecanismos de revisión independiente	Generación y divulgación de información
Constitución Política del Estado	✗	✗	✗	✗	✗
Ley N° 1333, Medio Ambiente	✗	✗	✗	✗	↔

seguridad o salud de una persona física; b) cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; c) cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o d) cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos (Artículo 5, inciso 6).

UMBRALES

Política	Accesibilidad	Denegación del acceso	Condiciones para la entrega	Mecanismos de revisión independiente	Generación y divulgación de información
Reglamento de prevención y control ambiental	✓	✗	✗	✗	↔
Reglamento general de gestión ambiental	✓	↔	✓	✗	✓
Decreto Supremo N° 28168, Acceso a la información	↔	✓	✓	↔	↔
Decreto Supremo N° 29033, Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas	↔	✗	↔	✗	✗
Ley N° 71, Derechos de la Madre Tierra	✗	✗	✗	✗	✗
Decreto Supremo N° 1686, Reglamento de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra	✗	✗	✗	✗	↔
Ley N° 300, Marco de la Madre Tierra y desarrollo Integral para Vivir Bien	✗	✗	✗	✗	✗
Ley N° 337, Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques	✗	✗	✗	✗	✗
Ley N° 341, Participación y Control Social	↔	✗	✗	✗	↔
Ley N° 604, Gestión de Riesgos	✗	✗	✗	✗	↔
Política Plurinacional de Cambio Climático	✗	✗	✗	✗	✗
Ley N° 755, Gestión Integral de Residuos	✗	✗	✗	✗	✗
Ley N° 777, Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE	✗	✗	✗	✗	✗

✓= Está incluido en la política

✗= No está incluido en la política

↔= Está parcialmente incluido en la política

Fuente: Elaboración propia.

En las 15 políticas ambientales del Estado boliviano identificadas en este trabajo, observamos que ninguna incluye completamente las directrices del Acuerdo de Escazú. Las dos políticas en las que se incluyen más elementos relacionados con el derecho de acceso a información ambiental son el Reglamento General de Gestión Ambiental y el Decreto Supremo N° 28168 de Acceso a la Información que fueron aprobados en los gobiernos de la democracia pactada.

En contrapartida, existen ocho políticas ambientales que no toman en cuenta ningún elemento del derecho de acceso a información ambiental, a saber: la Constitución Política del Estado; la Ley N° 71, Derechos de la Madre Tierra; Ley N° 300, Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien; Ley N° 337, Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques; Ley N° 604, Gestión de Riesgos; Política Plurinacional de Cambio Climático; Ley N° 755, Gestión Integral de Residuos; y Ley N° 777, Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). Llama la atención que las políticas bolivianas consideradas más vanguardistas en temas ambientales, como la Constitución y las leyes de la Madre Tierra, se encuentren en el campo de las políticas ambientales bolivianas que ignoran la cuestión del derecho de acceso a la información ambiental.

A dos años de la puesta en vigor del Acuerdo de Escazú, ninguna política ambiental boliviana cumple con los principios básicos¹¹ en materia de acceso a la información como el principio de máxima divulgación (que conlleva que toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida) o la obligación de publicar (que implica que los organismos públicos publiquen y difundan ampliamente todo documento de interés público). Por ejemplo, en el sitio *web* del Sistema Nacional de Información Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente¹² no se encuentran disponibles al público las Evaluaciones de Impacto Ambiental u otra documentación relevante referida a los procesos de gestión ambiental a su cargo.

En el marco de varios estudios ambientales, los autores de este trabajo hemos constatado, reiteradamente que, desde el momento en que entró en

11 Para mayor información sobre los principios básicos, véase CEPAL (2016: 26-27).

12 Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA). <http://snia.mmaya.gob.bo/web/>

vigencia el Acuerdo de Escazú, persisten los obstáculos al acceso a información ambiental como, por ejemplo, a los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos nacionales. En reiteradas oportunidades, autoridades de este Ministerio se niegan a dar acceso a información ambiental exigiendo a los solicitantes la “demostración de interés legal”, a contravía del Artículo 5, inciso 2 a, de dicho Acuerdo.

El Decreto Supremo N° 1686 de 2013 que reglamenta a la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT), establece la creación del Sistema Plurinacional de Información y Monitoreo Integral de la Madre Tierra y Cambio Climático “que incluye los componentes, funciones ambientales y sistemas de vida de la Madre Tierra, tomando en cuenta el impacto del Cambio Climático en los distintos sectores, sistemas productivos y territorios del país” (Artículo 11). A 13 años de la promulgación de este reglamento, el sitio web de la APMT solo presenta una sección con información de los escenarios de cambio climático para Bolivia y un Registro y Adscripción de Proyectos y Programas e Iniciativas en cambio climático. En ambos casos, el sistema de acceso a la información es confusa¹³. El portal web de la APMT además incluye una sección de Monitoreo de Bosque que está fuera de servicio.

Conclusiones

Las políticas ambientales bolivianas tienen una muy baja aplicabilidad. Por ello, los postulados de la CPE que se orientan a reconocer los derechos ambientales, por ejemplo, que “Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado [...]” (Artículo 33), o que “cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente [...]” (Artículo 34) son retóricos debido a que no existen o existen muy débilmente instrumentos de política que garanticen la

13 Véase la documentación del subsistema de Registro y Adscripción de Proyectos, Programas e Iniciativas (RAPPI) sobre escenarios de cambio climático para Bolivia, y sus proyectos, programas e iniciativas en relación al cambio climático. <http://181.115.192.11:5000/#/>

efectividad jurídica e institucional. Aunque el Estado boliviano es uno de los más activos signatarios de convenios ambientales internacionales, su capacidad y voluntad de implementarlos es mínima.

En este artículo damos cuenta de las características *soft law* de las políticas ambientales bolivianas que tienen una narrativa vanguardista a nivel de los conceptos relacionados con la sustentabilidad o con el Vivir Bien, pero que carecen de fuerza vinculante o capacidad de materializarse en la gestión ambiental propiamente dicha. Sumado al hecho que las políticas ambientales tienen un rango inferior y están subordinadas a las políticas económicas extractivistas.

En este contexto, ninguna política ambiental boliviana incluye completamente el derecho de acceso a información ambiental. Las políticas que incluyen algunas disposiciones relacionadas con este derecho se promulgaron en el periodo de la democracia pactada hace más de 17 años y están completamente desactualizadas de la normatividad e institucionalidad ambiental contemporánea.

Asimismo, es muy significativo el rol que ha tomado Bolivia frente al Acuerdo de Escazú, si bien Bolivia fue uno de los primeros países en adherirse a este Acuerdo, una vez que entró en vigor, los representantes del gobierno boliviano han buscado obstaculizar su implementación. Por ejemplo, en la primera conferencia del Acuerdo (COP1) de 2022, la delegación del Estado boliviano presentó una propuesta para eliminar la participación de la sociedad civil de la mesa directiva del Acuerdo algo que anularía su carácter de Acuerdo por el derecho a la participación¹⁴. En la segunda conferencia (COP2) de 2023, nuevamente la delegación oficial boliviana trató de dar marcha atrás en uno de los pilares del Acuerdo que tiene que ver con la participación de la sociedad civil en el comité de implementación del Acuerdo¹⁵.

El Gobierno boliviano, con su oposición a la participación de la sociedad civil en los órganos de implementación del Acuerdo de Escazú, busca que

14 Véase el artículo “Escazú: rechazo total a la propuesta de Bolivia” (Correo del Sur, 24/04/2022). https://correodelsur.com/politica/20220424_escazu-rechazo-total-a-propuesta-de-bolivia.html

15 Entrevista con Carmen Capriles, participante boliviana del público en la Segunda Conferencia de Partes del Acuerdo de Escazú, 15/05/2023.

los espacios de definición sean restringidos a los Estados, lo que expresa una posición contraria a la transparencia y la rendición de cuentas. Más allá de la coyuntura, el Acuerdo de Escazú representa una inapreciable oportunidad para que los movimientos ambientales bolivianos fortalezcan sus acciones de presión y exigibilidad, orientados a revertir las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, que las actuales políticas extractivistas del Estado alientan sobre los ecosistemas más biodiversos del país.

Fecha de recepción: 16 de mayo 2023

Fecha de aceptación: 9 de septiembre 2023

Referencias

Alianza por los Derechos Humanos y el Medio Ambiente - ADHMA. (2019). *Violaciones a Derechos Humanos en contextos de actividades extractivas en Bolivia. Informe presentado al Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas al Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: CEDIB.

Andrade, Pablo (2015). “La gobernanza ambiental posneoliberal en Bolivia y Ecuador”. En: F. de Castro, B. Hogenboom y M. Baud, *Gobernanza ambiental en América Latina: 135-171*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires: CLACSO.

Campanini, Oscar y Gandarillas, Marco (2017). “Minería y agua: supremacía extractivista y erosión de derechos”. *Revista Cooperación Suiza en Bolivia 2016-2017 “Agua en el desarrollo, la cultura y la sociedad”*: 59-64.

Campanini, Oscar; Gandarillas, Marco y Gudynas, Eduardo (2020). *Derechos y violencias en los extractivismos. Extrabeciones en Bolivia y Latinoamérica*. Cochabamba: La Libre.

Cedeño Meza, Dolores y Erazo Chávez, Angel (2021). “*Hard law* y *soft law* en el derecho internacional ambiental y su expresión en Ecuador”. Maestría Constitucional de Derecho de la Universidad San Gregorio de Portoviejo. <http://repositorio.sangregorio.edu.ec/bitstream/123456789/2072/1/2021-MDER-008.pdf>

CEPAL (2016). *Sociedad, Derechos y Medio Ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL y Gobierno del Ecuador. (2023). *Ruta para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.

Charpentier, Silvia e Hidalgo, Jessica (1999). *Las políticas ambientales en el Perú*. Lima: Agenda Perú.

Chicharro, Alicia (s.f.). “El carácter de *soft law* de los instrumentos internacionales sobre desarrollo sostenible”. Universidad Pública de Navarra, 1-26.

Del Toro Huerta, Mauricio (2006). “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI: 513-549.

Escobari, Jorge; Caro, Viviana y Malky, Alfonso (2004). *Problemática Ambiental en Bolivia*. La Paz: UDAPE.

Forno, Eduardo y Pauwels, Gilberto (2010). “Contaminación ambiental y actores sociales en Bolivia: Un balance de la situación”. *T'inkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 27: 261-280.

Gandarillas, Marco (2010). “Análisis de la construcción jurídica y social del nuevo texto constitucional en temas de Medio Ambiente, Agua, Hidrocarburos, y Minería”. En: R. C. Orellana, *Recursos Naturales en la constitución fundacional del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Gandarillas, Marco (26 de agosto de 2018). “Ocaso del branding pachamamista y emergencia de un nuevo movimiento ambiental pos-TIPNIS”. *Página Siete*.

Gandarillas, Marco (2018). “La situación ambiental de Bolivia y los extractivismos”. En: F. Wanderley, y J. Peres-Cajías, *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI. Diversificación, justicia social y sostenibilidad ambiental*: 77-96. La Paz: UCB / FES / PLURAL.

Gandarillas, Marco (2022). “Auge extractivista y depresión de derechos en la Bolivia progresista: tensiones entre economía, política y ambiente”. En: G. Rojas, *La rebelión ciudadana: Bolivia enfrenta al régimen populista autoritario*. La Paz: CIDES-UMSA.

Gandarillas, Marco (abril 2016). “La orientación extractivista de la inversión pública en Bolivia Cambios institucionales y normativos bajo el imperativo exportador”. *Observatorio del desarrollo - CLAES*, 22, 1-10.

Gudynas, Eduardo (2014). *Derechos de la naturaleza y políticas ambientales*. La Paz: Plural Editores.

Gudynas, Eduardo (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: CLAES / CEDIB.

Hernández, Angles, Rovalo, Montserrat y Tejado, Mariana (2021). *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Nava Escudero, César (2016). “El Acuerdo de París. Predominio del *soft law* en el régimen climático”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 49 (147): 99-135.

Orellana, René y Pacheco, Diego (30 de octubre de 2012). “Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir”. *ALAI*. <https://www.alainet.org/es/active/62624>

Romero-Muñoz, Alfredo; Fernández-Llamazares, Álvaro; Moraes, Mónica; Larrea-Alcázar, Daniel y Wordley, Claire (2019). “A pivotal year for Bolivian conservation policy”. *Nature Ecology and Evolution*, 3 (6): 866-869.

Vargas Ballester, Waldo (2019). “Problemática ambiental en Bolivia: balances y desafíos”. En: Seoane, Alfredo y Claros, Luis, *Bolivia en el siglo XXI. Transformaciones y desafíos*. La Paz: CIDES.